

## **Geografías del trabajo: articulación de políticas de empleo y política industrial a escala subnacional, un análisis de programas específicos en la provincia de Santa Fe**

**Lucas Gabriel Cardozo<sup>1</sup> \***

### **Resumen**

El artículo tiene por objetivo analizar la articulación de las políticas de empleo en el marco de las políticas de desarrollo regional, de corte industrial, en un caso específico de la Provincia de Santa Fe. Se parte del conjunto de políticas implementadas a partir del año 2003 por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación que reescalan en los niveles municipales del territorio nacional articulándose con los sectores industriales y están dirigidas a la cualificación de la mano de obra. El estudio se focaliza en la región de la maquinaria agrícola de la provincia de Santa Fe (Argentina), donde convergieron en los últimos años políticas de empleo y de política industrial y analiza la articulación de las mismas para considerar si sus efectos fueron beneficiosos para la población o bien, si fueron complementarios a las lógicas de acumulación de las industrias locales.

Palabras clave: políticas de empleo, cluster, industria de maquinaria agrícola

### **Geographies of work: Articulation of Employment and Industrial Policies at Subnational Level, a Study of Specific Programmes in the Province of Santa Fe**

### **Abstract**

This article analyses articulation of employment policies within a broader frame of regional development policy, in a specific case of the Province of Santa Fe (Argentina). The study considers the policy aimed at the qualifications of labor force implemented as from the year 2003 onwards by the Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación as a whole, and also together with the activity of municipal levels in articulation

---

Fecha de recepción: 21/12/2015 - Fecha de Aceptación: 24/03/2016

<sup>1</sup> Licenciado en Geografía, Universidad Nacional del Litoral, Maestrando en Economía Social, Universidad Nacional General Sarmiento. E-mail: [lcardoza@fce.unl.edu.ar](mailto:lcardoza@fce.unl.edu.ar)

\*Agradezco a los tres árbitros anónimos por sus comentarios y observaciones que ayudaron a mejorar la presentación del artículo.

with the industry sector. This study focuses on the agriculture machinery industry area in Santa Fe where both employment and industrial policies converged in recent years and analyzes their articulation in order to consider whether their effects were beneficial for the population or if they were complementary to the rationales of accumulation of local industries.

Key words: employment policies, cluster, agriculture machinery industry

## Introducción

El presente artículo tiene por objeto analizar la articulación de las políticas de empleo en el marco de las políticas de desarrollo regional de corte industrial de tipo *cluster*<sup>2</sup> en un caso particular en la provincia de Santa Fe. Se parte del conjunto de políticas implementadas desde el año 2003 por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación que reescalan en los niveles municipales del territorio nacional articulándose con los sectores industriales y están dirigidas a la cualificación de la mano de obra.

El análisis considera las políticas de empleo a partir de tres programas específicos -Red de Servicios de Empleo, Oficinas de Empleo, Plan Integral de Empleo Más y Mejor Trabajo y Programa Sectorial de Formación para el Trabajo (Protocolo 12)- implementados durante los años 2007 a 2010 en la región de la maquinaria agrícola del Suroeste de la provincia de Santa Fe, conocida como el Cluster Empresarial CIDETER de la maquinaria agrícola (CECMA, 2006). La región se encuentra conformada por las localidades de Armstrong, Las Parejas y Las Rosas, del Departamento Belgrano.

Debido a los escasos estudios sobre la incidencia de este tipo de políticas en el ámbito del desarrollo regional (Fernández, et al., 2007 y Fernández y Vigil, 2006), no obstante la amplia repercusión que ha tenido la política de *clusters* (Naclerio, 2010 y 2015), el presente análisis intenta contribuir a la reflexión en un área de vacancia en los estudios de desarrollo regional, en especial en el ámbito del “Nuevo Regionalismo en la periferia latinoamericana” (Fernández, Amin y Vigil, 2008). A fin de caracterizar la territorialización, en función de la

---

<sup>2</sup> El concepto de *cluster* fue difundido por Michael Porter (1990) quien lo definió como una concentración geográfica de empresas e instituciones interconectadas de un sector particular; relacionada con economías externas. A nivel regional esta concentración de empresas funciona de manera independiente, compartiendo mercados de trabajo, conocimientos, tecnologías y otros factores comunes, como las relaciones de confianza entre los actores empresariales.

relación de las políticas de empleo y el sector industrial<sup>3</sup>, el análisis sobre la implementación de los programas hará referencia a las categorías de alternativas, complementariedad, subordinación y fragmentación.

El artículo se estructura en cinco secciones: la primera describe las estrategias de reconversión del Estado y sus políticas siguiendo la caracterización de Jessop (2008) sobre el régimen posnacional de trabajo schumpeteriano. A partir de la misma se menciona la política de *workfare* y las nuevas configuraciones espaciales que asumen las escalas subnacionales en torno a estrategias de desarrollo regional vinculadas con la producción industrial. Esta sección nos permite definir una estrategia en el contexto global y, luego, cambiar de escala para abordar el caso específico.

En la segunda sección se presentan algunas consideraciones metodológicas para el caso de estudio, que se aborda en la tercera sección, tomando en cuenta los cambios en la reestructuración capitalista, para considerar la región del CECMA a partir de una descripción de su constitución y de su emplazamiento espacial.

En la cuarta sección se analizan las políticas de empleo y su articulación con la política industrial, en particular los programas específicos prestando especial atención a las categorías que permiten estudiar la relación con la política de *cluster*. Por último, se presentan algunas consideraciones sobre el caso de estudio como anclaje territorial de políticas en la Argentina post crisis.

## I. La reconfiguración de las geografías del trabajo: cambios morfológicos del Estado y la ofensiva del *workfare*

En las últimas décadas del siglo XX ha tenido lugar un conjunto de cambios económicos, políticos, sociales y culturales acaecidos bajo la reconfiguración del sistema capitalista, produciéndose el socavamiento de la dinámica del “fordismo atlántico” para dar lugar a un nuevo régimen de acumulación posfordista, acompañado de un nuevo modo social de regulación (Nogue y Albet, 2007). Esta transformación del proceso de acumulación capitalista repercute en la manera en que actúan y se estructuran los Estados nacionales. Así, durante el apogeo del régimen “fordista atlántico”, el Estado nacional fue uno de los actores principales en la configuración del desarrollo capitalista,

---

<sup>3</sup> Esta matriz se utilizó para analizar las políticas socioproductivas vinculadas con la Economía Social en el caso de los programas nacionales y provinciales en el cluster bajo estudio (Cardozo, 2015).

conocido como el Estado de Bienestar Keynesiano, aunque luego de la crisis de los años 70 y 80 asumió un nuevo rol de competencia en la economía transformándose en lo que Jessop ha denominado el Estado competitivo schumpeteriano o régimen posnacional de trabajo schumpeteriano (Jessop 1993, 2007 y 2008). La descripción de estas transformaciones sugiere también un cambio sustancial en la manera en que se diseñan y aplican, entre otras, las políticas sociales y de empleo en particular. Es decir, los cambios que se producen en esta transformación del Estado conllevan un cambio en las concepciones de las políticas, que acompañan las nuevas formas que establece la reestructuración del capitalismo.

Como contraposición a la etapa del *welfare*, las políticas sociales y de empleo posfordistas tienden a adoptar una nueva configuración, conformándose como políticas de *workfare* (Peck, 1998 y 2001). El Estado es uno más de los tantos actores que se encargan de activarlas y en su implementación en las diferentes regiones donde se aplican ganan lugar los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, algunos autores han indicado que las transformaciones del Estado de Bienestar tienden a generar un aumento del grado de inseguridad, en contraposición con las condiciones de protección y seguridad social que antes poseían (Bauman, 2002; Danani y Hintze, 2011) a la vez que se produce un marcado debilitamiento de los niveles de cohesión social, elemento básico de sostenibilidad que se forjó en el Estado Keynesiano (Romero González, 2007). En el marco de estas transformaciones, la necesidad de generar políticas de corte *workfarista*, como una nueva forma de relación del Estado con el nivel local, se vincula con los perfiles productivos y las políticas de empleo que tienden a reforzar esta reconfiguración produciendo una nueva geografía del trabajo.

*El posfordismo y el régimen posnacional de trabajo schumpeteriano: la relativización de la escala nacional y las nuevas configuraciones sociales*

A partir de la crisis del régimen fordista comienza a cristalizarse una nueva ola de cambios asociados a la nueva emergencia del régimen de acumulación posfordista o régimen de acumulación flexible (Harvey, 2008). Este nuevo sistema, en el cual predomina el paradigma tecnocientífico, se encuentra acompañado de un nuevo tipo de Estado (régimen posnacional de trabajo schumpeteriano). La nueva morfología del Estado se presenta bajo la cambiante economía globalizadora en red y basada en el conocimiento tecnológico, aspecto que va a acompañar al nuevo régimen de acumulación y al modo de regulación (Amin,

2004). El posfordismo, supone una forma de producción basada en maquinarias y sistemas flexibles. La flexibilidad que lo caracteriza garantiza el desarrollo de las economías de alcance y las economías de redes basadas en la utilización de las nuevas tecnologías del conocimiento y la información.

La denominación de Jessop (2008) régimen posnacional de trabajo schumpeteriano, permite combinar tres rasgos específicos. El primero corresponde a un régimen posnacional que refiere a la “creciente significación de otras escalas espaciales y de otros horizontes de acción” (Jessop 2008: 309) y en el que se produce el reescalamiento del Estado hacia arriba y debajo de la escala nacional. En el nuevo régimen, la escala nacional pasa a un segundo plano y cobran importancia las escalas subnacionales, localidades y regiones. También en la escala global comienzan a distinguirse otros actores que se posicionan en un rol estratégico para las economías<sup>4</sup>.

A partir del papel que ocupan las escalas subnacionales -como nuevos horizontes de acción-, las regiones y localidades comienzan a tener mayor importancia en el momento de llevarse a cabo diversos tipos de políticas. Las regiones no serán solo receptoras pasivas sino que comenzarán a visualizarse como actores activos que pueden decidir las formas de implementación. Al respecto, Martin Jones señala que: “la escala nacional está siendo desafiada por la local y, más recientemente, por la escala regional debido al caldo de cultivos para experimentos reguladores en la gobernanza para el desarrollo económico” (Jones, 2008:184). De esta manera, las regiones incorporan en las decisiones a sus actores institucionales y empresariales vinculados al ámbito privado y a los gobiernos locales para llevar adelante las políticas públicas estatales que receptionan de diversas escalas. Junto con la relativización de la escala, se ha desarrollado un conjunto de nuevos enfoques de desarrollo regional vinculados al Nuevo Regionalismo (Keating 1997). Los mismos provienen de las nuevas formas de producción y se relacionan con las nuevas estrategias de desarrollo económico de las regiones europeas. Uno de los ejes fuertes del desarrollo está basado en la puesta en marcha de las pymes. Fernández, Amin y Vigil (2008)

---

<sup>4</sup> Estos actores son agencias internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los foros intergubernamentales que van a activar una serie de políticas económicas y sociales para los Estados. En América del Sur, como ejemplos de escalas supranacionales, podemos mencionar la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR); la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad Andina (CAN) ( Martí, 2012).

destacan que se institucionaliza una nueva ortodoxia regionalista en la cual conviven diversos enfoques basados en estrategias de desarrollo, enfatizándose el concepto de cluster como uno de los que mayor impacto ha tenido para el desarrollo de las políticas públicas de desarrollo territorial en la periferia.

El segundo rasgo que caracteriza al Estado en la denominación de Jessop y acompaña la relativización de las escalas es el tipo de trabajo. El término en inglés para caracterizarlo es *workfare*. Esta noción no se basa en el principio de solidaridad, sino en el de mérito. La obtención de la asistencia se condiciona a una contraprestación (laboral o de otro tipo: trabajos en pro de la comunidad, búsqueda activa de empleo, actividades de formación, etc.) con la idea de colocar al beneficiario en pie de igualdad con los ciudadanos que trabajan (Parlamento Europeo, 2004). La creciente reestructuración de la economía necesita de la fuerza de trabajo de acuerdo a las demandas del mercado. En este sentido, si la mano de obra es semicalificada o no calificada, las políticas sociales que antes se encontraban destinadas a complementar a los trabajadores y convertirse en beneficios sociales de por vida han cambiado su rumbo y se encuentran destinadas a la redefinición de la naturaleza de las habilidades de la competencia y educación de los sujetos para la formación y desempeño en un empleo (Peck, 2001). En una creciente economía globalizada y del conocimiento, flexibilizar la mano de obra y cultivarla con competencias que requiere el mercado son la base para conseguir empleo<sup>5</sup>.

El tercer rasgo, refiere a Joseph Schumpeter<sup>6</sup> y su consideración sobre los cambios que crea el capitalismo como sistema económico, al generar en las empresas la necesidad de incorporar innovaciones tecnológicas para afrontarlos. De esta manera, a través de la competencia en el mercado, las empresas pueden alcanzar situaciones monopólicas y encontrar nuevos beneficios para lograr posicionarse como emprendedoras e innovadoras. En este régimen, el Estado pone a disposición de las políticas económicas una serie de elementos

---

<sup>5</sup> Desde la geografía se han realizado estudios sobre el modelo de política *workfarista* que destacan la movilidad de las políticas desde diferentes latitudes (Geoforum Journal, 10 (4) 2010)

<sup>6</sup> Joseph Schumpeter (1883-1950) al desarrollar investigaciones sobre el ciclo económico acuñó el concepto de destrucción creativa, para mostrar el proceso por el que los viejos métodos empresariales deben ser destruidos para dar saltos hacia delante creando incesantemente nuevas formas y recurriendo a la innovación como elemento clave. Otro de sus aportes fue la construcción del concepto de emprendedorismo vinculado al empresario capitalista. Este concepto se difundió a principios del siglo XX (Bowels y Edwards, 1990).

flexibilizadores en el mercado laboral y en el campo de las políticas de empleo para apoyar la economía del conocimiento y la acumulación de capital. En la Tabla I se presentan a modo de las principales características mencionadas por Jessop sobre esta nueva forma del Estado posfordista.

Tabla I. Régimen posnacional de trabajo schumpeteriano

Medios primarios de compensación de las fallas de mercado	Escala primaria	Conjunto característico de políticas sociales	Conjunto característico de políticas económicas
Mayor papel de la gobernanza autoorganizada para corregir tanto las fallas del mercado como las del Estado. Si bien el Estado adquiere protagonismo en el ejercicio de la metagobernanza	Relativización de la escala a expensas de la escala nacional. Competencia para establecer una nueva escala primaria pero preservando el papel de los Estados nacionales	Se concentran en la innovación y la competitividad en economías abiertas, con un énfasis cada vez mayor del lado de la oferta para promover la economía basada en el conocimiento	Subordina la política social a una noción ampliada de política económica; presiona a la baja sobre "el salario social" y ataca los derechos sociales
Régimen	Posnacional	Trabajo	Schumpeteriano

Fuente: Jessop, 2008: 309.

Al respecto se destaca que la escala nacional ya no es la hegemónica, ni ocupa total primacía para la regulación en los territorios, sino que:

puede detectarse en muchas escalas distintas, desde el surgimiento de las localidades, ciudades regiones empresariales, pasando por los Estados competitivos nacionales, hasta los crecientes esfuerzos en los tres polos triádicos de crecimiento por promover su competitividad sistémica o estructural sobre bases internacionales, regionales o supranacionales (Jessop, 2008: 152).

Junto con la aparente pérdida de importancia de la escala nacional, otro aspecto a destacar es el vaciamiento del Estado en cuanto a la toma de decisiones y la capacidad de resolver los problemas, o para estar en condiciones de llevar adelante proyectos (o encontrarse con su capacidad diezmada). Este vaciamiento ha dado protagonismo a los paternariados público-privados en todos los niveles como una nueva forma neo-coporativista que asumen las agencias locales y supranacionales basadas en acuerdos recíprocos para el desarrollo de determinadas acciones. En este sentido, la palabra gobernanza ha

ganado lugar en la nueva etapa posfordista. Se entiende por gobernanza “a la forma de coordinación de las relaciones sociales interdependientes, desde las simples hasta las más complejas divisiones del trabajo” (Jessop 2008: 60).

En la actual fase de globalización de la economía, la escala nacional se ha relativizado por la acción del capitalismo global y, por lo tanto, tiende a una reestructuración de sus funciones y a la reconfiguración de su forma, en la cual interviene una multiplicidad de escalas (y de actores) en la producción de la espacialidad del Estado. En esta nueva morfología del Estado adquiere importancia la gobernanza, como una nueva forma de articulación entre los actores de la sociedad civil, económico-productivos, privados y estatales.

En síntesis, la nueva reestructuración del sistema económico productivo conocida como posfordismo tiene una correspondencia con la forma que asume el Estado, en el régimen mencionado por Jessop (2008) y da lugar a una nueva presencia del Estado y a nuevas formas de articulación de actores a nivel sub-nacional en vínculo con el desarrollo regional. Así, frente a las nuevas transformaciones productivas se establecen nuevas demandas respecto a las políticas de empleo involucradas al campo económico y se plantea el requisito de una mayor flexibilización de la mano de obra, aspecto que conlleva a una manera específica de concebir y poner en práctica la política de empleo en respuesta a las demandas económico-productivas locales.

## 2. Acerca del caso de estudio

En base a los aspectos precedentes realizaremos en esta sección algunas consideraciones metodológicas. El estudio de caso se circunscribe a la región de la maquinaria agrícola del suroeste de la provincia de Santa Fe, conformada por los municipios de Armstrong, Las Parejas y Las Rosas. Aunque esta delimitación corresponde a una política industrial de cluster, ella abarca mucho más que las localidades mencionadas. El presente análisis focaliza el estudio en dichas localidades teniendo en cuenta la importancia que estas han adquirido en el último tiempo en diferentes documentos oficiales<sup>7</sup>.

Debido a que en el abordaje metodológico desde la perspectiva de la investigación en Ciencias Sociales -y en Geografía en particular- adquiere importancia la espacialidad, es necesario precisar que la concepción de espacio geográfico adoptada proviene de la

---

<sup>7</sup> Véase Fernández, et. al, 2010



caracterización realizada por el geógrafo Ângelo Serpa cuando considera que:

el espacio en cuanto concepto y especificidad de la Geografía es al mismo tiempo producto y proceso histórico, un mosaico de relaciones, formas, funciones y sentidos. Es también, el más interdisciplinar de los objetos concretos, el resultado de las acciones de los hombres sobre el propio espacio. Como la sociedad está siempre especializándose, ella busca ensamblarse en paisajes, lugares y regiones. La espacialización es, por tanto, funcional, en un momento o un conjunto de momentos de inserción territorial de los procesos sociales (Serpa, 2006: 11).

Como se expresa de manera precisa, la espacialidad no puede ser entendida de manera exógena a los procesos históricos y sociales. Es necesario estudiar cómo estos procesos y dinámicas asumen nuevas formas en las regiones, de manera tal que en una región se pueden condensar las formas variadas de la producción social en sus diferentes aspectos: políticos, económicos, culturales, institucionales, por mencionar algunos.

Para el caso de estudio presentaremos algunos aspectos descriptivos del cluster, destacando que según Zusman (2014) en los estudios actuales de Geografía, la descripción asume un nuevo significado, alejándose de las tradiciones de la antigua geografía regional<sup>8</sup> y presentándose como una trama, en la cual se da cuenta de elementos que constituyen aspectos que conducen a la explicación de las diferentes dinámicas y procesos, que permiten relacionar elementos del pasado y del presente. Seguidamente, analizaremos cómo las políticas de empleo se aplican en la región que es parte de un proceso de desarrollo regional más amplio, y exploraremos las relaciones de las políticas de cluster que configuran una espacialidad en función de las vinculaciones que se establecen.

La información que se presenta en este artículo fue recogida en el trabajo de campo realizado en las localidades de Armstrong, Las Parejas y Las Rosas del Departamento Belgrano. Las fuentes de investigación primarias fueron entrevistas semiestructuradas aplicadas a informantes del sector público (personal técnico-administrativo, secretarios de los municipios locales, directores de establecimientos educativos) y privado (empresarios y directores de fundaciones y asociaciones vinculadas al sector de la maquinaria agrícola). También se accedió a fuentes documentales como formularios de presentación de pedido de

---

<sup>8</sup> Para ampliar el debate en la tradición de la geografía regional ver: Albet i Mas (1993 y 2001) y Haesbaert (2010) y para el caso argentino Benedetti (2009).

subsidios y registros de los cursos que fueron provistos por las personas entrevistadas entre 2007 y 2010.

### 3. Construyendo regiones: el Cluster Empresarial CIDETER de la Maquinaria Agrícola (CECMA)

En el contexto argentino, luego de la crisis del año 2001, especialmente a partir del año 2003, fueron impulsadas en el sector industrial políticas dirigidas a los sectores conformados por las PyMES, a través de programas que se encuentran enmarcados bajo los conceptos del nuevo regionalismo (Fernández y Vigil, 2006). Estas nuevas políticas fueron fomentadas por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo quienes tuvieron un rol importante en su difusión a través de los policymakers y del financiamiento de las políticas industriales.

El sector de la maquinaria agrícola tiene un crecimiento destacado en Argentina a partir del año 2002. Tradicionalmente este sector está relacionado con la producción agrícola de la región pampeana (Langard, 2011; Lavarello, 2012). Es sustancial destacar que si bien su crecimiento es significativo, no dejan de ocupar un lugar preponderante las empresas transnacionales que son líderes en la producción y ventas de maquinarias agrícolas<sup>9</sup> (sobre este tema específico véase Vigil, 2013).

Los programas con base en el nuevo regionalismo se convierten en una herramienta de financiamiento para sectores productivos de la Argentina postcrisis (Narodowsky, 2007b; Fernández, et al., 2008 y Vigil, 2013) y en el caso de la maquinaria agrícola el CECMA se financia desde el año 2006 en las localidades estudiadas. Si bien los distritos que lo conforman cuentan con tradición en la producción de maquinaria agrícola y autopartes, la localidad de Las Parejas es una de las pioneras (Pérez Montalvo y Nievas, 1990) y constituye el centro de focalización de las políticas públicas de aglomeraciones productivas tipo cluster (CECMA, 2006; Naclerio, 2010 y Crespi y Fernández-Arias, 2014). En este ámbito, financiados por organismos internacionales a nivel nacional, se conforman el Proyecto de Aglomerados Productivos (PI-TEC) de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, dependiente del Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación (financiado a través del Fondo para la investigación Científica y Tecnológica (FONCYT) y el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) y el Programa de Sistema Productivos Locales (SPL) de la Secretaría de

---

<sup>9</sup> Sobre este tema específico véase Vigil, 2013

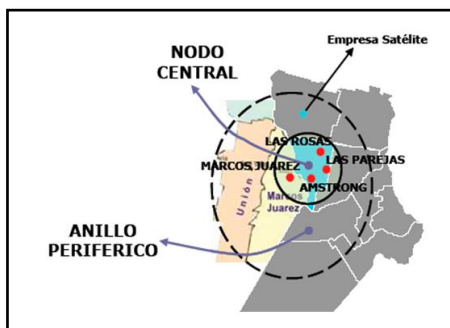
la PyME y Desarrollo Regional dependiente del Ministerio de Industria de la Nación.

Por otro lado, desde la instancia regional se conforma la Fundación CIDETER como unidad de vinculación tecnológica, encargada de apoyar el desarrollo de las PYMES de la región con la finalidad de elevar los niveles de calidad, competitividad y rentabilidad. En este sentido, se configura una fuerte vinculación entre el ámbito público y privado, es decir, instituciones estatales en relación con las empresas e instituciones del sector privado entendiendo la misión en su carácter de gobernanza regional (Vigil y Fernández, 2012).

Como se documenta en el Ministerio de Economía, CIDETER fue foco de aplicación de las políticas de cluster, coordinando el proyecto de política nuevo-regionalista:

En 1998 nació en Las Parejas la Fundación CIDETER (Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico Regional), cuyo objetivo es la reconversión de PyMEs del sector de fabricantes de máquinas agrícolas y agropartes a través de una gestión pública-privada. En 2006, dicha Fundación es designada como Unidad Coordinadora del Clúster Empresarial Cideter de la Maquinaria Agrícola (CECMA), en el cual funcionan una cantidad importante de proyectos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (MECON, 2011: 7).

Figura 1: CECMA y área de influencia



Fuente: CECMA, 2006

La espacialización de la función de CIDETER se delimitó, aunque no de forma muy precisa, en el documento del CECMA que establece la siguiente conformación del cluster:

[Un] nodo central compuesto por las Localidades de Las Parejas, Las Rosas y Armstrong, de la Provincia de Santa Fe y Marcos Juárez, de la Provincia de

Córdoba -que incluirían un 66% de las empresas del sector de la maquinaria agrícola argentina- [y un] anillo periférico, definido por un radio de 100 a 150 Km del nodo central -y se indica que- las empresas del sector que se localicen en el mismo serán consideradas “satélites del Nodo Central y tendrán acceso a los beneficios de promoción, en las mismas condiciones que las radicadas en el Nodo” (CECMA, 2006: 7-8).

De acuerdo con la regionalización, se indican en la figura 1 las localidades de la Región Central del nodo y las empresas satélites que se encuentran en el anillo periférico. En el acta fundacional, se mencionan los actores que conforman y participan del Cluster Empresarial CIDETER de la Maquinaria Agrícola: municipalidades de Armstrong, Las Rosas y Las Parejas de la Provincia de Santa Fe y de Marcos Juárez de la provincia de Córdoba; centros industriales de Armstrong, Las Parejas y Marcos Juárez; Instituto Nacional Tecnología Agropecuaria (Marcos Juárez); Instituto Nacional de Tecnología Industrial; Universidad Nacional del Litoral y Universidad Nacional de Rosario; Gobierno de la Provincia de Santa Fe y empresas asociadas a la Fundación CIDETER. Se encuentra incluida una mesa de articulación con representantes de sectores específicamente empresariales, de ciencia y tecnología y actores del Estado de diferentes escalas (CECMA, 2006).

Respecto a las instituciones que lo conforman, Seval et. al (2013) refieren al concepto de intermediación institucional regional para explicar el papel del conjunto de actores encargados de gestionar y aplicar la política pública:

... la institucionalidad regional es la encargada de aplicar los programas concretos, definiendo objetivos, plazos, estrategias y el ámbito espacial de aplicación de la política pública, y con ello su perfil de destinatario (...) en la intermediación institucional se habilita la apertura a redes de relaciones entre actores económicos, productivos e institucionales, públicos y privados, con diferente grado de influencia para articular intereses y fijar agendas (Seval et. al, 2013:80 y 82).

Desde esta perspectiva, la región se convierte en un importante nodo, donde un conjunto de instituciones que trabajan en forma cooperativa y en red tienen un proyecto en común para la concreción y crecimiento económico de la región del cluster. A su vez, la gobernanza empresarial (Vigil y Fernández, 2012) configura uno de los aspectos más importantes para la gestión de las empresas y su inserción territorial.

#### 4. Las políticas de empleo y sus (des)vinculaciones con la política cluster

Para el estudio de las políticas de empleo utilizamos las siguientes categorías que operan como indicadores analíticos en la descripción y reconstrucción de la trama operativa de las políticas en la región: alternativa, complementariedad, subordinación y fragmentación.

Entendemos por alternativa el hecho que las políticas pueden generar espacios separados de la lógica económica de las empresas del sector. En este sentido, las políticas fortalecen a los sujetos y brindan las posibilidades de generar otros espacios en transición de la economía dominante con nuevas lógicas de funcionamiento.

La complementariedad está basada en la lógica de la articulación de las políticas de nivel regional con otras políticas, en este caso con aquellas vinculadas a las industriales. La complementariedad reconoce el conflicto que puede presentarse en la búsqueda de una articulación entre los diferentes actores, pero a su vez intenta superar las diferencias (Coraggio, 2007).

En cuanto a la subordinación se entiende que las políticas, en este caso las de empleo, se supeditan a los fines de las empresas capitalistas acompañando a los procesos de producción del capital privado de las elites locales (Coraggio, 2007).

Por último, la fragmentación se presenta cuando las políticas no son articuladas en los espacios regionales, tampoco se presentan como una alternativa y generan conflictos y son una respuesta espasmódica a la cuestión social del territorio (Fernández y Cardozo, 2012).

En este apartado se describen las políticas de empleo relacionadas específicamente con tres programas: Red de Servicios de Empleo: Oficinas de Empleo, Plan Integral de Empleo: Más y Mejor Trabajo y Programa Sectorial de Formación para el Trabajo (Protocolo 12). Los mismos han sido implementados durante los años 2007 a 2010 en el caso de estudio. Se consideran los alcances de cada programa y las apreciaciones sobre su funcionamiento expresadas por un conjunto de entrevistados.

##### *Red de Servicios y Empleos: “Oficinas de Empleo” (OE)*

La implementación de Servicios Públicos de Empleo es el resultado del Convenio 88 de la OIT, la Ley de Empleo y la Resolución de la Secretaría de Empleo N° 316 de 2005. En este marco, fue creada la Red Nacional de Oficinas de Empleo (Res. 176/05 MTEySS) a la que se asignó como función la coordinación de la gestión operativa de los servicios de empleo para garantizar la ejecución en todo el territorio

nacional de las políticas del sector. La resolución definió estas oficinas como “entidades que funcionan institucionalmente en el ámbito municipal pero que tienen una dependencia técnica de la Unidad de Servicios de Empleo (USE) del Ministerio, que las provee de equipamiento, personal y una base informática para trabajar on line”. Las OE son las encargadas de coordinar un abanico de políticas activas de empleo provenientes del MTEySS y constituyen una herramienta utilizada para abordar ciertas problemáticas de empleo que por su especificidad requieren de un acompañamiento y de una intervención, en algunos casos, más personalizada para la inserción de las personas en el mercado de trabajo a nivel local (Casalis, 2013). Forman parte del programa de Cooperación Técnica de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), financiado por el gobierno italiano, a través de la Institución Lavoro (agencia técnica del Ministerio de Trabajo de Italia) que se institucionalizó a través de un acuerdo firmado por el MTEySS en el año 2004 con la finalidad de enfrentar la crisis social que sufrió el país a finales de 2001. Las OE, a través de un enfoque territorial, son encargadas de concertar la participación activa de los actores locales, tanto públicos como privados, para impulsar e implementar estrategias de desarrollo económico local (Neffa, et al., 2011).

Los destinatarios y potenciales usuarios de las OE son personas con problemas de empleo y empleadores de cualquier rama de actividad o tamaño. Entre los primeros se encuentran los desocupados, subocupados, beneficiarios de programas, y personas que desean cambiar de empleo mientras que los empleadores pueden ser grandes empresas, pymes, casas particulares, Estados municipal o provincial, cooperativas, empleo rural y microemprendedores.

Entre las principales funciones que deben realizar estas oficinas se destaca la intermediación laboral a nivel local, la capacitación para el empleo y el autoempleo de los trabajadores desocupados y ocupados y el otorgamiento de servicios y asesoramiento a los empleadores para la contratación de los trabajadores. Una vez que las OE se encuentran en el municipio, deben gestionar todos los programas del MTEySS que se encuentran disponibles. Para su consecución, las oficinas tienen que contar con personal especializado (previa formación de cursos brindados por el MTEySS) y la infraestructura correspondiente (PC, internet, teléfono y oficina propia).

La creación institucional de las OE establece las condiciones para que las instancias locales, a través de una política nacional, puedan realizar la intermediación laboral atendiendo las necesidades del sector productivo local y las personas desocupadas, procurando mejorar las

calificaciones y formación profesional de los destinatarios de las políticas sociales.

El 7 de noviembre de 2007 se inauguraron las OE en las localidades de Armstrong, Las Parejas y Las Rosas. El personal designado por cada municipio para el funcionamiento de las mismas fue previamente capacitado a través de cursos virtuales y luego presenciales (en Buenos Aires). Dichos cursos estuvieron orientados al manejo de las oficinas a través del MTEySS.

En cuanto a su funcionamiento, dos de ellas se encuentran en la órbita de las Secretarías de Producción de los municipios de Armstrong y Las Rosas. El personal es parte de la secretaría y no se limita a realizar tareas exclusivas de la OE sino que comparte las tareas cotidianas en las dos áreas. Si bien, se puede desarrollar un trabajo en conjunto, la OE exige contemplar parte del tiempo de trabajo en las lecturas de todos los programas existentes del MTEySS para generar proyectos de capacitación en la región de acuerdo a las necesidades. En el caso de Las Parejas, la OE se encuentra en un espacio físico separado del municipio, en una dependencia que trabaja de manera más o menos autónoma con personal destinado exclusivamente a las funciones que requiere la oficina.

En Las Parejas, a diferencia de Armstrong y Las Rosas, cabe destacar que el personal responsable de la OE posee estudios terciarios completos con especialización en Recursos Humanos (capacitados en la Universidad Nacional de Rosario). En virtud de esta calificación, el personal evidenció un mayor dinamismo y solvencia a la hora de resolver situaciones requeridas en el manejo de la oficina. Sin embargo, se presentan dificultades en cuanto a la infraestructura edilicia donde se emplaza la OE. De acuerdo a la información recogida en entrevistas se requiere contar con los recursos necesarios para su adecuado funcionamiento, como por ejemplo red telefónica, impresoras y elementos de oficina de uso cotidiano. La falta de provisión de algunos de estos recursos hace que se dificulte el funcionamiento cotidiano.

En Armstrong y Las Rosas, el compartir el espacio físico con otras dependencias del municipio, genera ciertos inconvenientes en la atención al público. Los responsables de la OE muchas veces no se encuentran disponibles para realizar las tareas requeridas por la oficina ya que sus servicios son demandados por otras dependencias y para otras actividades. Asimismo, las OE deben o deberían conocer los diferentes planes que se desarrollan en el MTEySS para convertirse en instancias de generación (manejo administrativo) e implementación de programas que requieren un tiempo de lectura y estudio para poder

presentarlos a la gestión y también cotejar con el sistema profiling con los que cuentan dichas oficinas.

La gestión de las OE se alcanza cuando se detecta un programa factible de desarrollar en las localidades y este se eleva a la instancia nacional para su consideración. Una vez que los programas o capacitaciones se aprueban y se ponen en funcionamiento se intenta aumentar la empleabilidad de las personas a partir de la capacitación. Esta es una manera de ocupar el tiempo de los sujetos desempleados mientras continúan en la espera de un trabajo. En este sentido, las OE, intermedian con las instituciones de la región para la realización de los cursos:

Lo que estamos haciendo es relevar la demanda de capacitación de las personas registradas en nuestra base de datos y armar un programa específico. Así, hemos hecho capacitaciones desde el área no formal del Ministerio de Trabajo del gobierno provincial. Por ejemplo, del 2005 al 2007, cuando capacitamos soldadores, se incluían tres aspectos: las empresas colaboraban con los insumos, la Escuela Técnica con los recursos humanos y tecnológicos y el municipio con el pago a los docentes. También se realizan otros cursos vinculados al área de cultura en los cuales nosotros también estamos vinculados. Ahora lo que nosotros queremos es bajar alguna capacitación desde el MTEySS, pero ver que se está demandando a nivel local, la gente que viene acá, y ver lo que quieren los empleadores” (Entrevista al responsable de la OE de Las Rosas, 2010).

[Para] Nosotros sería imposible hacer las capacitaciones desde la OE, nosotros hacemos todas las gestiones con las herramientas que nos brindan y las delegamos al CIDETER, al Centro de Capacitación Laboral (CECLA) a la Escuela Técnica, a la Escuela de Enseñanza Media. Lo que era prácticas contables que también se dieron con orientación en informática se dieron en la Escuela de Enseñanza Media. En la Escuela Técnica se dieron todo lo que era metrología y ahora para mediados de año tenemos pensado dar otros cursos. También desde el CECLA tienen otros oficios que se enseñan aparte pero dependen del CECLA (entrevista al responsable de la OE de Las Parejas, 2010).

El curso se hizo con un convenio que se firmó entre la Municipalidad, la Escuela Técnica, el Centro Económico y algunas industrias que aportaron el material, no recuerdo el nombre de las empresas porque no estaba a cargo de esa actividad” (entrevista al responsable de la OE de Armstrong, 2010).

Como se desprende de las entrevistas, la intermediación laboral se lleva a cabo con otras instituciones y empresas del sector de la maquinaria agrícola. Dado que los objetivos de las OE se encuentran fuertemente asociados a las necesidades del sector manufacturero, -con el fin de apoyar el perfil productivo de las localidades-, los cursos se vincularon con la industria metalmeccánica: tornería, herrería, pintura,



además de un curso de computación y secretariado, entre otros. Desde esta perspectiva se puede caracterizar a la política de empleo como subordinada y complementaria a los fines e intereses de las empresas capitalistas del sector, con el acompañamiento e intermediación de las instituciones locales que fomentan los cursos. Un rasgo distintivo es que la intermediación laboral aumenta en momentos de mayor producción de las empresas, con la necesidad de obtener mano de obra capacitada, y disminuye en los momentos en que la producción es relativamente normal o en disminución (en este último caso, vinculada con problemas socio-económicos que afectan directamente al sector).

### *Plan Integral de Empleo: Más y Mejor Trabajo*

El Plan constituye una de las políticas de empleo creada por la Res. 256/03 del MTEySS para promover la inserción laboral de trabajadores desocupados. Tiende a favorecer a entramados productivos locales mediante los acuerdos sectoriales con empresas e instituciones de un mismo sector para la formación de la mano de obra, de acuerdo con las necesidades de las actividades económicas productivas existentes en una localidad. Las condiciones básicas que el plan establece son la generación de las calificaciones requeridas por regiones y ramas de actividad, fortaleciendo el entramado productivo a nivel local; la ejecución de acciones orientadas hacia la inclusión social y laboral de los trabajadores, afectados por el desempleo y la precarización laboral mediante el desarrollo de sus capacidades y competencias para mejorar sus condiciones de empleabilidad y la promoción del Diálogo Social, como fundamento de la acción pública, a través de la integración de la Nación, las provincias, los municipios, las comunas y juntas de gobierno, junto a la participación de todos los actores (MTEySS, 2003).

El enfoque que adopta supone la articulación entre los distintos ámbitos de gestión de las políticas económicas, laborales y sociales, dirigidas a mejorar las condiciones de inserción laboral de los trabajadores y al fortalecimiento de la competitividad productiva. En el documento del MTEySS (2003:4) se señala como objetivos para lograr la articulación una contribución al sostenimiento y promoción del empleo genuino, fortaleciendo las unidades productivas como ejes del desarrollo local. Se menciona además su estímulo a la reinserción en el mercado de trabajo de los trabajadores desocupados beneficiarios de los programas de empleo; el impulso de la adaptabilidad del sector privado a los nuevos procesos productivos a través de la capacitación laboral, la formación permanente y la asistencia técnica; el apoyo al desarrollo de emprendimientos asociativos productivos de trabajadores

con el fin de mejorar su productividad y gestión económica y la contribución a la integración de las capacidades existentes de las instituciones y las empresas que interactúan en los niveles nacionales, provinciales y municipales, con el objeto de promover el fortalecimiento de sectores productivos locales en las nuevas fuentes de competitividad, que son el conocimiento y la innovación.

Para la consecución de dichos objetivos el Plan ofrece cuatro líneas de acción relacionadas entre sí: incentivos para la promoción de nuevos puestos de trabajo; incentivos para el sostenimiento del empleo; intermediación laboral; asistencia técnica y formación profesional (MTEySS, 2003). En el caso analizado intervienen en la gestión del plan el MTEySS, los ministerios provinciales y las OE municipales junto con una multiplicidad de instituciones locales (asociaciones civiles, empresas, cámaras empresariales, sindicatos, escuelas, etc.). Este conjunto de instituciones llevó adelante el programa para la cualificación de la fuerza de trabajo en las localidades de Las Parejas y Armstrong en el año 2007 y 2008.

En Las Parejas, el plan adquirió la denominación “Capacitación para jóvenes desocupados – Recalificación laboral para trabajadores de la industria de la maquinaria agrícola”. De acuerdo con su formulación, la capacitación se organizó sectorialmente con algunas de las empresas que conforman el *cluster* y con la intervención y articulación de diversas instituciones regionales que se encuentran en dicha localidad: la OE de las Parejas; la Secretaría de Producción y Municipalidad de Las Parejas; la Escuela Técnica N° 290; el Centro de Capacitación Laboral (CECLA), el Centro Industrial de Las Parejas; la Casa de la Cultura y la Unión Obrera Metalúrgica (UOM).

Durante los dos años se llevaron a cabo diferentes cursos formativos en conjunto con las instituciones mencionadas (Tabla 2). En cuanto a la información recabada en las entrevistas, los cursos de operador de control numérico computarizado (CNC) y los cursos de diseño, fabricación e ingeniería asistidos por computadora (CAD, CAM y CAE) estaban destinados al personal que se encontraba trabajando en las empresas como uno de los objetivos del plan de recalificar la mano de obra de las empresas que participan en el mismo. Las personas que se inscribieron eran empleados de las (grandes) empresas de Las Parejas y los cursos fueron promocionados y coorganizados por el Centro Industrial de Las Parejas y la (UOM) con la finalidad de contribuir al fortalecimiento del sistema local de producción industrial.

En Armstrong, el desarrollo del Plan presentó diferencias con el caso anterior ya que si bien fue destinado al personal de las empresas

manufactureras, también se abrió la inscripción a la comunidad local y se diseñó un curso dirigido especialmente a mujeres. En este sentido, se presentaron mayores posibilidades en la incorporación de sujetos que se encontraban en la búsqueda de trabajo y la orientación del plan se focalizó en ocupados y desocupados de la localidad.

Las instituciones intervinientes fueron la OE de Armstrong; la Secretaría de Producción de la Municipalidad de Armstrong; la Secretaría de Acción Social de la Municipalidad de Armstrong; el Centro Comercial, Industrial y Comercial de Armstrong y la Escuela Técnica Juan Carlos Beltrán N° 291.

En esta localidad, sólo se realizaron dos cursos relacionados con el sector de la maquinaria agrícola: curso de interpretación de planos y de soldadura. El primero destinado al personal de las empresas y el segundo para desocupados que no estaban especializados en dicha actividad.

En el año 2008 y con la participación de la Secretaría de Acción Social se realizó el primer curso destinado a mujeres. Se trató de un curso de puericultura para formar “Cuidadoras Domiciliarias” especializadas en cuidados de niños y ancianos y destinado a mujeres desocupadas y de bajo recursos, según los objetivos planteados por esa secretaría.

En ambas localidades, Las Parejas y Las Rosas, se desarrollaron los cursos en tiempo y forma programándose de acuerdo al calendario organizativo de cada institución, lo que supuso una importante tarea de coordinación interinstitucional. La concurrencia difirió de una localidad a otra debido a la oferta y cantidad de cursos. Sin embargo, el problema recurrente que se mencionó en las entrevistas fue el pago a los docentes, que se demoró e incluso predispuso a los profesionales de manera negativa para el dictado de futuras actividades de formación.

Con respecto a la intermediación laboral de la OE que era parte de la organización de los cursos, por un lado, en el caso de Las Parejas se realizó de manera inmediata, teniendo en cuenta que la mayoría eran empleados de las industrias y los que no estaban empleados se incorporaron a las empresas debido que se necesitaban soldadores con premura. Por otro lado, en el caso de Armstrong, no obtuvieron el resultado que esperaban, muchas de las empresas capacitaron a su personal en el curso de interpretación de planos y los desocupados que asistieron al curso de soldadores no fueron absorbidos por las industrias que ya contaban con los puestos ocupados.

En cuanto al curso destinado a las mujeres, se realizó sin hacer un previo estudio o consulta en otras áreas del municipio. Las mujeres que

realizaron el curso no todas obtuvieron trabajo debido a que no existía una demanda para el cuidado de niños y de ancianos, lo cual además de saturar una plaza frustró la inserción laboral de las capacitadas quienes quedaron inscriptas en las OE a la espera de obtener un trabajo.

A partir de estos resultados se destaca que este tipo de políticas en el caso de Las Parejas se subordina y complementa con las configuraciones industriales de la región, fortaleciendo su perfil productivo. Se subordina a las lógicas existentes de las empresas que participan en la convocatoria y que además capacitan a su personal en sus mismas instalaciones. La complementariedad se encuentra ligada a la subordinación, como mencionamos debido a los intereses del entramado de actores públicos y privados que acuerdan para la implementación del Plan. Por el otro lado, en el caso de Armstrong y de Las Parejas, los cursos ligados a la industria manufacturera de maquinaria agrícola se subordinan y se pliegan a las empresas de mayor envergadura que son las que participan en la ejecución de la política. En cambio, el curso de puericultura expresa una fragmentación, debido a que el diseño del mismo es una respuesta a la cuestión social, especialmente mujeres que se encuentran desocupadas, aunque se procede sin tener un diagnóstico a nivel municipal de las necesidades laborales que se pueden demandar para encarar a partir de ellas una capacitación con una salida laboral rápida.

### *Programa Sectorial de Formación para el Trabajo: Protocolo 12*

El MTEySS financia proyectos de formación profesional formulados para dar respuesta a las demandas laborales en un contexto productivo regional y en relación a las posibilidades de las personas destinatarias. El programa sectorial, al igual que el anterior, diseña y coordina las políticas a nivel local con las diferentes instituciones que radicadas en una región. Sus objetivos consisten en mejorar la empleabilidad de las personas, aprovechando las oportunidades del contexto productivo con capacidades efectivas y de calidad y con la finalidad de crear vínculos entre las instituciones de formación con las OE y/o áreas de los municipios y comunas y los actores del ámbito local, permitiendo generar condiciones de permanencia y sostenibilidad y contribuyendo a la formación a lo largo de la vida de quienes trabajan o buscan trabajo.

La presentación de proyectos puede estar a cargo de las instituciones de formación profesional públicas (Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe, en especial aquellas precalificadas o con planes de mejora del MTEySS, y escuelas municipales de capacitación laboral) y privadas (Centros de formación profesional

dependientes de sindicatos, de gestión privada, ONG, cooperativas, etc.).

El programa está destinado a trabajadores ocupados y desocupados ofreciendo orientación y capacitación en actividades laborales en un sector productivo local específico. Financia cursos destinados a la recualificación laboral o entrenamiento en nuevas actividades de acuerdo a lo demandado por el sector productivo. Se propone ampliar oportunidades de acceso y permanencia de trabajadores con certificación de estudios formales. Para aquellos que no cuenten con trabajo se realiza una capacitación de formación profesional, orientación profesional y apoyo a la búsqueda de empleo a través de las instituciones que conforman dicho programa en los territorios donde se desarrolle.

El programa Protocolo 12 sólo se aplicó en la localidad de Armstrong en los años 2009 y 2010 y contó con la participación de las instituciones de la región, entre las cuales se articularon la Oficina de Empleo de Armstrong, la Secretaría de Producción de la Municipalidad de Armstrong, el Centro Comercial, Industrial y Rural de Armstrong, la Escuela Técnica Juan Carlos Beltrán N° 291, el Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe y el Consejo de Capacitación y Formación Profesional de Rosario y su Región (CCFP-R). Se orientó al sector productivo y desde su formulación estuvo focalizado en los obreros y empleados administrativos de las empresas que constituyen el cluster, como también en un conjunto de sujetos desocupados. En el formulario de presentación se especifican como destinatarios: los jóvenes varones o mujeres desempleados con educación primaria completa; los desempleados adultos interesados en su reinserción laboral y los peones de la industria metalúrgica en actividad interesados en adquirir nuevas competencias para mejorar sus perfiles ocupacionales y aspirar a mejores puestos de trabajo.

Los cursos organizados se destinaron a la capacitación de la mano de obra para la industria metalmecánica, teniendo en cuenta que los mismos eran parte de las necesidades demandadas por el sector, específicamente por la necesidad de ciertas empresas que participaron en el desarrollo de los mismos. Los cursos dictados en los dos años se indican en la Tabla 2. En dichos cursos participaron tres empresas de importancia de la localidad: Crucianelli S.A., Industrias ERCA S.A y Oleohidráulica El Torito S.R.L. Como parte de la formación de recursos humanos dichas empresas prestaron sus instalaciones y las herramientas de trabajo para que los trabajadores realizaran las prácticas de los cursos. Es decir, los participantes tomaban las clases

teóricas en la Escuela Técnica Juan Carlos Beltrán N° 291 y luego realizaban la parte empírica en las empresas.

De acuerdo con las opiniones recogidas a través de entrevistas, las dificultades que se presentaron en los cursos se vinculan a las características de los participantes, específicamente a la formación o trayectoria educativa propia de los asistentes. Los cursos fueron destinados a sujetos con instrucción escolar primaria completa, como requisito de inscripción, sin embargo, en la puesta en marcha de la capacitación, muchos de los asistentes inscriptos en la OE de la localidad no contaban con la formación requerida y esta carencia se apreció particularmente en el curso ligado al manejo computacional. Esa desventaja dificultó la participación de muchos de los sujetos que se mostraron interesados en el curso y que al comenzar las primeras clases abandonaron rápidamente.

De esta manera, las empresas que se encontraban participando de las capacitaciones se encargaron de seleccionar parte de su personal, especialmente a los trabajadores vinculados con el manejo computacional, de automatización y control de tecnología para favorecer su asistencia a los programas de formación. Las empresas se vieron beneficiadas en cuanto a la incorporación y adaptación nuevas tecnologías en sus procesos productivos a partir de la capacitación de sus empleados.

En la información documental de los cursos propuestos, a partir de las listas de asistencia y cumplimiento de las normas de aprobación, muchos de los trabajadores inscriptos no realizaron o no finalizaron las instancias evaluativas teórico-prácticas. En el curso de pintura de superficies metálicas de maquinarias agrícolas y autopartes, de los 38 inscriptos el 76% concluyó la capacitación, mientras que en el curso de control numérico computarizado, de 56 inscriptos finalizó el 71%. En el curso de centro de mecanizados e interpretación de planos y dibujos asistidos, sólo el 36% de los 49 alumnos inscriptos realizó el curso completo.

Este programa fue complementario de las lógicas empresariales de las empresas que conforman el cluster, beneficiando especialmente a aquellas que participan de las políticas de empleo conjuntamente con las instituciones de la región.

Tabla II Caracterización de los programas analizados

Tipo	Red de Servicios de Empleo: Oficinas de Empleo	Plan Integral de Empleo: Más y Mejor Trabajo	Programa sectorial de formación para el trabajo: Protocolo 12
Objetivos principales	<p>Mejorar la empleabilidad de las personas mediante la formación a través de la realización de cursos.</p> <p>Intermediación y colocación laboral para cubrir vacantes en empresas u otras organizaciones que requieran personal.</p>	<p>Impulsar la adaptabilidad del sector privado a los nuevos procesos productivos mediante capacitación laboral, formación permanente y asistencia técnica</p> <p>Apoyar el desarrollo de emprendimientos asociativos productivos de trabajadores con el fin de mejorar su productividad y gestión económica.</p> <p>Integrar las instituciones y las empresas que interactúan en los niveles nacional, provincial y municipal, a fin de fortalecer los sectores productivos locales.</p>	<p>Mejorar la empleabilidad, aprovechando las oportunidades del contexto productivo favoreciendo el desarrollo de capacidades efectivas y de calidad.</p> <p>Crear vínculos entre las instituciones de formación y las Oficinas de Empleo y/o áreas de los municipios y comunas y los actores del ámbito local, permitiendo generar condiciones de permanencia sostenibilidad que contribuyan a la formación a lo largo de la vida de quienes trabajan o buscan trabajo.</p>
Resp. primarios	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, (MTEySS), Municipalidades.	MTEySS, MTEySS Santa Fe, Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe (MESF), Municipios, Empresas.	MTEySS, MTEySS Santa Fe, (MESF), Municipios, Empresas.
Experiencias	Armstrong, Las Parejas y Las Rosas: capacitaciones para sujetos que se insertan en las empresas del cluster	<p>Armstrong: curso de interpretación de planos, curso de soldadura</p> <p>Las Parejas: interpretación de planos; operador soldador; operador de Control numérico computarizado (CNC); Computer Aided Designe (CAD) – Computer Aided Manufacturing (CAM) y Design Computer Aided (CAE); gestión de calidad; seguridad del trabajo</p>	<p>Armstrong: curso de interpretación de planos, curso de soldadura, curso de puericultura</p> <p>Las Parejas: interpretación de planos; operador soldador; operador de CNC; CAD, CAM, CAE; gestión de calidad; seguridad del trabajo</p>

Responsables en la región	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS) Municipalidades; empresas; instituciones educativas de la región.	Armstrong: MTEySS, MTEySS Santa Fe, (MESF), Secretaria de la Producción, Municipio de Armstrong – OE - Empresas  Las Parejas: MTEySS, MTEySS Santa Fe, (MESF), Municipio de las Parejas, OE Las Parejas- CECLA-CIDETER- Empresas, Escuela Técnica N°290	Armstrong: MTEySS, MTEySS Santa Fe, (MESF), Escuela Técnica N° 291, Centro Industrial y Rural de Armstrong, Municipio de Armstrong , Empresas, Consejo de Capacitación y Formación Profesional de Rosario  Las Parejas: MTEySS, (MESF), Municipio de las Parejas, OE Las Parejas, CECLA- CIDETER, Empresas, Escuela Técnica N°290
Funcionalidad	Subordinación y complementación	Armstrong: subordinación y fragmentación  Las Parejas: subordinación y complementación	Armstrong: complementación  Las Parejas: complementación

Fuente: elaboración propia

Si bien el programa tuvo como destinatarios directos a los operarios de las industrias, incorporó también a sujetos que requerían la capacitación para poder acceder a un puesto laboral. Sin embargo aunque el programa pudo implementarse, se registraron limitaciones para alcanzar a la población a la cual estaba dirigido, las que fueron manifestadas en los índices de abandono y reducida terminalidad. A modo de resumen, en la Tabla 2, se presentan las principales características de los programas analizados.

### Consideraciones finales

Los programas derivados de las políticas de empleo en las localidades de Armstrong, Las Parejas y Las Rosas, desarrollados en el período 2007-2010, cumplieron un rol estratégico en la articulación con el sector privado, especialmente con las industrias y las instituciones de apoyo al sector de la maquinaria agrícola. En este caso particular, las políticas de empleo acompañaron la conformación y consolidación de un perfil productivo de la región de acuerdo con el objetivo planteado en el diseño de las mismas. De esta manera, se fomentó la política *cluster*, a partir de la cualificación de la mano de obra, con una clara articulación de actores institucionales a diversas escalas quienes obtuvieron al vincularse el financiamiento de programas de capacitación laboral -elaborados por el MTEySS- en función de las necesidades locales.



La complementariedad y subordinación de las políticas de empleo con la política industrial se pueden apreciar en la implementación de los programas, basados en los intereses de los capitales privados en cultivar a la mano de obra para su posterior inserción, o en el perfeccionamiento de los trabajadores en las filas de las (grandes) empresas que conforman el *cluster* en las localidades. No obstante se debe destacar que algunos cursos fueron fragmentados, y al responder a las situaciones contextuales sin tener en cuenta cuáles eran las verdaderas necesidades laborales terminaron fracasando en el período considerado.

De este modo, y a partir de lo expuesto, un nuevo paisaje de la Geografía del Trabajo se encuentra en construcción, recreándose constantemente, a partir de una espacialidad conformada por diversas políticas de diferentes escalas (nacional, provincial y local) que se relacionan para la configuración de nuevas trayectorias laborales, coadyuvando a fortalecer un entramado productivo regional. La configuración de esta espacialidad también responde a cambios estructurales emergentes, que como mencionamos, se explican por el paso de un régimen fordista al postfordista, donde se generan nuevas sinergias en la relación con el capital y el Estado, y se adecua su morfología para acompañar a las demandas del mercado y posicionar a las regiones como actores importante en el desarrollo de las economías. En el estudio de caso, se trató de esclarecer el alcance de las políticas de empleo diseñadas por la escala nacional y reformuladas por la escala local para atender a las demandas vinculadas con el sector industrial.

## Bibliografía

Albet I Mas, A. (1993) La nueva geografía regional o la construcción social de la región. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense* 1, 11-30.

Albet I Mas, A. (2001). ¿Regiones singulares y regiones sin lugares?: reconsiderando el estudio de lo regional y lo local en el contexto de la geografía postmoderna. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* 32, 35-52.

Amin, A. (1994). *Post-Fordism. A Reader*. Oxford: Blackwell.

Baumann, Z. (2002). *Modernidad líquida*. México: Fondo de la Cultura Económica.

Benedetti, A. (2009). Los usos de la categoría región en el pensamiento geográfico argentino. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias sociales XIII, 286. Recuperado de: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-286.htm>.

Bowles, S., Edwards, R. (1990). *Introducción a la economía: competencia, autoritarismo y cambio en las economías capitalistas*. Madrid: Alianza Editorial.

Casalis, A. (2013). Análisis del Programa Oficinas de Empleo Municipal. Una mirada sobre la contribución a la inserción laboral y a la gestión local de las políticas de empleo en Argentina (2005-2010), a partir de tres casos. *Revista DAAPGE* 13, 21, 6-20.

Cardozo, L. G. (2015). Políticas socio-productivas en la Argentina post-crisis: ¿Las políticas de Economía Social como articuladoras a escala regional? *Revista Cardinalis* 4,1, 14-39.

Coraggio, J. L. (2007). *Economía social, acción pública y política. (Hay vida después del neoliberalismo)*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.

Danani, C., Hintze, S. (2011). Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación. En C. Danani, S. Hintze (coords). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: Editorial UNGS.

Fernández, V. R., Cardozo, L. G. (2012). Nueva estatidad bajo la re-emergencia regional. La reelaboración del proyecto neoliberal y sus alternativas en la periferia. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)* 14, 2, 11-33.

Fernández, V. R.; Güemes, M., Magnin, J. (2007). Buscando “los puentes perdidos” del nuevo regionalismo. Dinámicas productivas y calidad socioeconómica territorial. *Cuadernos del Cendes* 64, 63-93.

Fernández, V. R., Vigil, J. (2006). Repensando el Nuevo Regionalismo en América Latina. Desde el aislacionismo intra-territorial hacia una estrategia de desarrollo integradora. *Revista Economía y Desarrollo* 5, 9 - 67.

Fernández, V. R. (dir); Vigil, J., Davies, C., Dundas, M., Güemes, M., Villalba, M. (2008). *Clusters y desarrollo regional en América Latina. Reconsideraciones teóricas y metodológicas a partir de la experiencia argentina*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

Fernández, V. R., Amin, A., Vigil, J. (2008). Discutiendo El desarrollo regional: desde la emergencia y la institucionalización de la nueva ortodoxia hacia su reconsideración. En V. R. Fernández, A. Amin, J. Vigil (comp.) *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

Haesbaert, R. (2010). Región, regionalización y regionalidad: cuestiones contemporáneas. *Revista Antares, Letras y Humanidades* 3, 2-24.

Harvey, D. (2008). *La condición de la posmodernidad: investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

Hudson, R. (2009). Life on the edge: navigating the competitive tensions between the “social” and the “economy” in the social economy and in its relations to the mainstream. *Journal of the Economic Geography* 9, 493-510.

Jesooop, B. (1993). Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary remarks on post-fordist political economy. *Studies in Political Economy* 40, 7-40.

Jesooop, B. (2008). *El futuro del Estado capitalista*. Madrid: Los libros de la Catarata.

Jesooop, B. (2009). El estado del capitalismo. Entrevista con Robert Jessop. Recuperado de: <http://www.ladinamo.org/ldnm/articulo.php?numero=30&id=787>

Jones, M. (2008). El surgimiento del Estado regional en la gobernanza económica: ¿“asociaciones para la prosperidad” o nuevas escalas del poder estatal?. En V. R. Fernández, A. Amin, J. Vigil (comp.) *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana* (pp.183-218). Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

Keating, M. (1997). The invention of regions: political restructuring and territorial government in Western Europe. *Environment and Planning C: Government and Policy* 15, 4, 383 – 398.

Langard, F. (2011). La industria de maquinaria agrícola en Argentina frente a la estructura sectorial del mercado internacional. *Geograficando* 7, 167-185.

Lavarello, P. (2012). La recuperación de la producción industrial de

maquinaria agrícola. Estrategias empresariales y grado de integración nacional en la producción. *Revista Voces del Fenix* 12, 50-55.

Marti, A. (2012). Sopa de letrinhas: Alba, Alca, Mercosul, Unasul, Can... para onde va la integração Latinoamericana? En M. Arroyo y P. Zusman (coords) *Argentina y Brasil. Possibilidades e obstáculos no processo de integração territorial* (pp. 37-58) , San Pablo-Buenos Aires: Edición Humanitas.

Naclerio, A., y Trucco, P. (2015). Construir el desarrollo con políticas públicas: asociatividad, tecnología e innovación productiva. El caso del Programa Sistemas Productivos Locales. *Revista DAAPGE* 15, 24, 33–65.

Narodowski, P. (2007a). *La Argentina pasiva. Desarrollo, subjetividad, instituciones, más allá de la modernidad. El desarrollo visto desde el margen de una periferia, de un país*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.

Narodowski, P. (2007b). La escala local, desde la periferia. Análisis de la industria de maquinaria agrícola en Las Parejas (provincia de Santa Fe, Argentina) relacionada con su contexto, dentro de la economía Argentina. *Geograficando* 3, 67-88.

Neffa, J. (2008). Políticas de empleo y políticas sociales: ¿complementariedad o contradicción?" En A. Heras, D. Burin (eds) *Trabajo, Desarrollo y Diversidad: políticas y metodologías de desarrollo local con acento en la creación de empleo, trabajo e ingresos* (pp.205-221). Buenos Aires: Ediciones INCLUIR-CICCUS.

Neffa, J. (dir.) Brown, B., Batiztuzzi, A. (2011) Empleo, desempleo & políticas de empleo. Políticas públicas de empleo III, 2002-2010. *Documento CEIL PIETTE, CONICET, N° 7*.

Nogué I Font, J., Albet I Mas, A. (2007). Cartografía de los cambios sociales y culturales. En J. Romero (coord.) *Geografía Humana. Procesos, riesgos e incertidumbres en un mundo globalizado* (pp.173-220). Barcelona: Ariel.

Peck, J. (1998). Workfare: a geopolitical etymology. *Environment and Planning D: Society and Space* 16, 2, 133 - 161.

Peck, J. (2001). *Workfare States*. New York: Guilford.

Peck, J. Theodore, N. (2010). Mobilizing policies: models, methods and mutations. *Geoforum Journal* 41, 2, 169-174.

Montalvo, J., Nieves, A. (1990). *Un siglo de trabajo. 100 años de Las Parejas*. Las Parejas: Municipalidad de Las Parejas

Romero, J. (2007). En las puertas del siglo XXI. En J. Romero (coord.) *Geografía Humana. Procesos, riesgos e incertidumbres en un mundo globalizado* (pp. 11-26). Barcelona: Ariel.

Serpa, Â. (2006). O trabalho de campo em geografia: uma abordagem teórico-metodológica. *Boletim Paulista de Geografia*, N° 84, pp. 7-24.

Seval, M.; Vigil, J., Fernández, V. R. (2013). Institucionalidad regional en la Argentina reciente: el dilema de la política pública de desarrollo regional. *Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional* 1, 77-105.

Vigil, J. (2013). Gobernanza y Gubernamentalidad: El poder en la construcción de los espacios regionales. El caso argentino. *Desenvolvimento Regional em Debate* 3, 1, 52-78.

Vigil, J., Fernández, V. R. (2012). *Gobernanza y dinámicas productivas regionales. Una perspectiva crítica a partir de la experiencia argentina*. Santa Fe: Ediciones UNL.

Zusman, P. (2014). La descripción en geografía, un método, una trama. *Boletín de Estudios Geográficos* 102, 135-149.

#### Documentos:

CECMA (2006). Acta constitutiva de Asociación Ad Hoc C.E.C. M. A. N° 249. Fo. 866. Las Parejas: CECMA.

CECMA (2009). Cluster empresarial CIDETER de la Maquinaria Agrícola y agropartes Documento, Las Parejas: CECMA.

CIDETER (2012). Sector de fabricantes de Maquinaria Agrícola y autopartes. Informe Anual. Recuperado de: <http://cecma.com.ar/descargas/informes/INFORME%20ANUAL%202012.pdf>

Crespi, G. y Fernández-Arias E. (eds.) (2014). *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo.

Ministerio de Economía (2011) *Complejo Maquinaria Agrícola*. Serie "Producción Regional por Complejos Productivos". Secretaría de Política Económica, Subsecretaría de Programación Económica,

Dirección Nacional de Programación Económica Regional: Dirección de Información y Análisis Regional, Dirección de Información y Análisis Sectorial.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia de Santa Fe (2012). Programa de Formación para el trabajo. Documento. Santa Fe: Gobierno de Santa Fe.

MTEySS (2003). Más y Mejor Trabajo. Plan Integral para la promoción del empleo. Documento, Buenos Aires: MTEySS.

Naclerio, A. (2010). Sistemas productivos locales: políticas públicas y desarrollo económico. Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo.